

АНТОЛОГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ О НАРОДНОМ И ГОСУДАРСТВЕННОМ ХОЗЯЙСТВЕ, ЧИТАННЫХ ЕГО ИМПЕРАТОРСКОМУ ВЫСОЧЕСТВУ ВЕЛИКОМУ КНЯЗЮ МИХАИЛУ АЛЕКСАНДРОВИЧУ В 1900–1902 ГОДАХ¹

С.Ю. Витте

Органы финансового управления, как и всякого вообще управления, разделяются на законодательные, судебные и исполнительные.

Законодательным органам принадлежит право утверждения сметы, или росписи государственных доходов и расходов, право установления новых налогов и сборов, право организации исполнительных органов и установлений по финансовому управлению, право принимать на счет государства известные обязательства и гарантии по платежам и т. п. – короче говоря, законодательным органам принадлежит право издания финансовых законов и верховного управления финансами. На Западе это право принадлежит представителям верховной власти, т.е. монарху и палатам народных представителей. У нас в России вся полнота верховной власти принадлежит государю императору, в его лице сосредоточена и законодательная власть в области финансов. Совещательными учреждениями по финансовым делам состоят: Государственный Совет в лице Департамента государственной экономии и Общих собраний (по делам сметным и вообще по законодательным делам в области финансов), Комитет министров (по делам высшей администрации) и Комитет финансов (для обсуждения дел, связанных с кредитом) (2).

Судебным органам принадлежит право разбора споров и пререканий между исполнительными органами финансового управления и частными лицами и решение споров, в которых казна выступает как юридическое лицо в гражданском процессе. Дела эти рассматриваются частью общими судебными

¹ Публ. по Историк-марксист. 1935. № 2/3. С.130–139.

учреждениями, частью же в административном порядке. У нас в России по спорным вопросам относительно податей допускаются жалобы министру финансов, а на его решения – обжалования Правительствующему Сенату как высшему истолкователю законов в империи. По другим, главным образом акцизным делам, споры разрешаются общими судебными учреждениями. В последнее время у нас сделана попытка организации административных судов именно для разбора жалоб плательщиков на неправильное применение положения о новом промысловом налоге. Образованы под председательством губернаторов особые губернские присутствия, с характером апелляционных инстанций на решения местных финансовых органов.

Наконец, исполнительная финансовая власть принадлежит в настоящее время особым финансовым учреждениям, которые и являются органами финансового управления в тесном смысле слова. На обязанности этих органов лежит собирание государственных доходов, хранение их и наблюдение за их расходом, для чего финансовому управлению предоставляется право издания обязательных, в установленных законом пределах, распоряжений и инструкций и право принятия как дисциплинарных мер по отношению к подчиненным ему органам, так и принудительных мер по взысканию платежей с неисправных плательщиков. К обязанностям финансового управления относится также управление государственным долгом, т. е. принятие мер для исправной уплаты текущих платежей и погашения по долгам, а равно организация и контроль денежного обращения в стране. Наконец, повсюду на обязанности финансового управления лежит составление бюджета и разработка законодательных предположений в области финансов для внесения их на рассмотрение высших государственных установлений. Кроме этих коренных функций, на финансовое управление возлагаются иногда и некоторые части управления, не относящиеся собственно к финансам; с другой стороны, некоторые чисто финансовые отрасли остаются в заведовании посторонних ведомств. В прежнее время такое смешение функций наблюдалось особенно часто, но с течением времени все финансовое управление стало сосредотачиваться в руках специальных финансовых учреждений, хотя полного объединения почти нигде не достигнуто и до сих пор. В России заведование финансами выделено в особое управление лишь в начале XIX века с учреждением министерств (1802 год); до этого же времени заведование финансами соединялось нередко с заведованием разными другими отраслями управления.

В настоящее время Министерство финансов ведает не только государственными доходами и расходами и делами по государственному кредиту, но и попечением о развитии в России торговли и промышленности (3). При этом, однако, часть государственных доходов находится у нас в заведовании других министерств – Министерства земледелия и государственных имуществ (доходы с казенных земель и лесов), Министерства внутренних дел (почтовый и телеграфный доходы), Министерства путей сообщения (доходы от казенных железных дорог, шоссейных и т. п.).

Во главе Министерства финансов стоит министр финансов, права и обязанности которого определены в особом наказе, помещенном в Общем учреждении министерств (1811 года). Министру принадлежит вся совокупность исполнительной финансовой власти, и на его обязанности лежит составление государственной росписи доходов и расходов и вообще законодательных предположений по части финансов, промышленности и торговли. При министре состоят: 1) товарищи, замещающие его в известных случаях или по его поручениям; 2) Совет министра из его товарищей, начальника Главного управления неокладных сборов и казенной продажи питей, директоров департаментов, командира Отдельного корпуса пограничной стражи и особых членов Совета, назначаемых по представлению министра высочайшей властью; 3) Совет по делам казенной продажи питей; 4) Совет по железнодорожным тарифным делам; 5) Тарифный комитет по железнодорожным тарифам; 6) Особое присутствие по вопросам о применении таможенного тарифа; 7) Главное присутствие по фабричным и горнозаводским делам; 8) Совет торговли и мануфактур (с отделением в Москве); 9) Совет по делам торгового мореплавания и 10) Совет по учебным делам.

Эти учреждения носят частью административный, частью совещательный характер и образованы преимущественно для коллегиального обсуждения подлежащих дел. Совет министра, кроме того, является еще своего рода дисциплинарным присутствием для наложения взысканий в административном порядке на чины министерства и для суждений о предании их суду.

Текущее управление распределено в Министерстве финансов между следующими учреждениями:

1) Общая канцелярия министра заведует личным составом высших должностных лиц министерства и делами, не относящимися к предметам ведения других учреждений министерства. При канцелярии состоят: а) ученый комитет, на обязанности которого лежит рассмотрение разных финансовых проектов, а также наблюдение за ходом финансовой части в европейских государствах, и б) юрисконсультская часть.

2) Особенная канцелярия по кредитной части заведует кредитным делом и сбором с доходов от денежных капиталов. В ведении ее состоят: а) Экспедиция заготовления государственных бумаг, б) Монетный двор и в) Государственная комиссия погашения долгов, которая ведет государственные долговые книги.

3) Департамент государственного казначейства ведает казначейской частью, т. е. приходом и расходом сумм в казначействах, а также счетоводством казенных палат и казначейств; на этом же департаменте лежит рассмотрение как предположений разных ведомств об отдельных мероприятиях, сопряженных с новыми для казны расходами, так и их смет, с дачей по тем и другим своих заключений, а равным образом составление проекта государственной росписи доходов и расходов; наконец, на департамент возложено заведование пенсионным делом. В ведении Департамента государственного

казначейства состоит Главное казначейство, производящее отпуск сумм на содержание высочайшего двора и на расходы центральных управлений.

4) Департамент окладных сборов ведает системой прямых налогов, делопроизводством по выкупной операции и земскими повинностями, а также пошлинами крепостными, наследственными, гербовыми и канцелярскими. В ведении этого департамента состоит особое Гербовое казначейство.

5) Главное управление неокладных сборов и казенной продажи питей заведует акцизами с питей, табака, сахара, дрожжей, нефти и спичек, а также учреждениями по казенной продаже питей. В ведении этого управления состоит специальный Технический комитет.

6) Департамент таможенных сборов заведует таможенным управлением и делами карантинно-таможенного характера.

7) Отдельный корпус пограничной стражи, шефом которого состоит министр финансов, имеет задачей охрану внешней границы от иностранной контрабанды.

8) Для заведования делами торговли и промышленности в составе Министерства финансов образованы: а) Отдел торговли, заведующий делами о торговых установлениях, о торговых товариществах и акционерных компаниях, о мерах и весах, о государственном промысловом налоге и других сборах, взимаемых с торговли и пробелов, и о внешних торговых сношениях; б) Отдел промышленности, который ведает делами о промышленных заведениях, о надзоре за благоустройством на фабриках и заводах, о таможенном тарифе, о выставках, о пробирной части, о привилегиях на изобретения и пр.; в) Отдел торгового мореплавания и, наконец, г) Учебный отдел, заведующий политехническими институтами, коммерческими и художественно-промышленными учебными заведениями, состоящими в ведении Министерства финансов. Для объединения деятельности этих отделов и для общего руководства ими учреждена специальная должность товарища министра финансов, заведующего делами торговли и промышленности.

9) Департамент железнодорожных дел заведует железнодорожными тарифами и финансовыми расчетами железных дорог с казной и между собой и государственными сборами с пассажиров и грузов большой скорости. На этом же Департаменте лежит рассмотрение сметы доходов и расходов по железным дорогам, а также участие в разрешении вопросов о проведении новых железнодорожных линий.

Кроме того, в составе Министерства финансов находятся еще банковые учреждения, рассмотренные уже в наших лекциях по народному хозяйству, именно:

10) Государственный банк;

11) Государственный дворянский земельный банк;

12) Крестьянский поземельный банк.

Таковы многочисленные центральные учреждения Министерства финансов. Им подчинены местные учреждения – губернские и уездные.

В каждой губернии учреждена Казенная палата, которая ведает в настоящее время делами по взиманию прямых налогов, ревизскими делами, пенсионными делами, заведует счетоводством и отчетностью по приходу и расходу сумм в казначействах, губернских и уездных, производит торги по казенным подрядам и поставкам и налагает штрафы за нарушение уставов казенного управления.

С 1885 года при казенных палатах состоят податные инспекторы. Они являются чисто местным податным органом, так как имеют в своем заведовании сравнительно небольшие участки – уезд, редко два. На них возложено наблюдение за раскладкой и поступлением так называемых окладных сборов, именно выкупных платежей с сельских обществ и поземельных сборов, а также выяснение причин недоимочности по этим платежам; далее на них лежат наблюдение за сбор государственного промыслового налога, причем они производят генеральные и периодические поверки торговли и председательствуют в особых присутствиях по раскладке между торговцами и промышленниками дополнительного промыслового налога; кроме того, они обязаны оказывать содействие казенным палатам по приведению в известность ценности имущества, подлежащих обложению в доход казны, именно городских недвижимых имущества, имущества переходящих по наследству и т.д.; на них же возложено выяснение квартирных плат для обложения городских жителей квартирным налогом. Недавно учреждены еще должности помощников податных инспекторов, с распределением их по наиболее трудным участкам. Для наблюдения за деятельностью податных инспекторов учреждены должности ревизоров по податной части при Департаменте окладных сборов.

Заведование на местах акцизами и казенной продажей питей сосредоточено в акцизных управлениях, в ведении которых находятся акцизные округа с окружными акцизными надзирателями во главе. С введением казенной продажи питей деятельность акцизных управлений значительно усложнилась.

Местными учреждениями Министерства финансов являются еще конторы и отделения банков – Государственного, Дворянского и Крестьянского, таможенные округа с сосредоточенными в них таможенными различными разрядами, округа Пограничной стражи, пробирные управления для клеймения золотых и серебряных изделий и Фабричная инспекция, учрежденная для наблюдения за исполнением законов, касающихся устройства быта фабрично-заводских рабочих.

Содействие Министерству финансов по взысканию казенных сборов возложено и на другие ведомства, а также на органы местного самоуправления – земские и городские управы и волостные правления.

Однако одной этой поверки еще недостаточно, и наряду с нею повсюду учрежден в настоящее время контроль со стороны органов особо поставленного и совершенно самостоятельного контрольного ведомства. Задачи Государственного контроля сводятся не только к проверке правильности прихода

и расхода сумм и сопоставлении их со сметными назначениями по государственной росписи, но и к оценке, по существу, самой целесообразности действий по расходованию казенных средств со стороны распорядительных органов различных ведомств.

По отношению к государственным доходам деятельность контроля сводится к наблюдению за тем, чтобы государство действительно получало все, что берется у плательщиков в пользу казны. При проверке поступлений по прямым налогам задача контроля значительно облегчается тем, что ему на помощь приходит собственный интерес каждого плательщика. Внося деньги в казначейство по строго определенным окладам прямых сборов, сам плательщик является естественно заинтересованным в том, чтобы сделанные им взносы были полностью записаны на приход. Напротив, когда размер поступающих в казну сборов или доходов нельзя точно определить, плательщик или заведующие хозяйством органы могут быть заинтересованы в том, чтобы скрыть часть доходов и оборотов для соответственного уменьшения платежей в казну; при таких условиях можно ожидать случаев не только недостаточно тщательного отношения со стороны податных органов к предметам обложения, но и прямых злоупотреблений. В этом случае проверка поступлений только по документам оказывается не всегда достаточной и по некоторым наиболее важным отделам доходов дополняется фактической проверкой самих действий финансовых органов, так называемым фактическим контролем. Этому последнему у нас, например, подлежат казенные железнодорожные доходы.

В отношении расходов задачи Государственного контроля сводятся к проверке действий не только касс по производству денежных выдач, но и к проверке действий органов распорядительных ведомств по выдаче ассигновок на расходы. В этом случае контроль может быть предварительным, последующим или документальным и, наконец, материальным, или фактическим. Предварительный контроль, существующий в настоящее время в Англии, Бельгии и Австрии, состоит в том, что все денежные требования, предварительно их удовлетворения, поступают на рассмотрение Государственного контроля, который сличает их с оправдательными документами и с предусмотренными сметой кредитами таким образом, удостоверяет законность ассигновок. Последующий контроль, принятый в большинстве континентальных государств, в том числе и у нас, сводится к проверке уже произведенных расходов, причем в случае неправильной выдачи взыскание, или так называемый начет, налагается уже на орган, выдавший неправильную ассигновку. С этой стороны преимущество предварительного контроля бесспорно. Однако он представляет и неудобства в том отношении, что требует большого числа служащих, а следовательно, обходится слишком дорого и к тому же значительно замедляет выдачу денег. Наконец, фактический, или материальный, контроль расходов состоит в проверке приобретаемых за счет казенных сумм материалов и последующего затем их расходования. Этот вид контроля име-

ет у нас применение, например, при производстве обширных строительных, железнодорожных и тому подобных работ.

Деятельность Государственного контроля у нас в России заключается в настоящее время в следующем.

По составлении сметных предположений всеми ведомствами проекты смет вносятся в Государственный Совет и представляются одновременно в Министерство финансов и в Государственный контроль. Здесь эти проекты рассматриваются по существу, и заключения этих ведомств представляются в Государственный Совет. Затем на Государственном контроле лежит документальная и фактическая проверка сумм и средств, находящихся в государственных кассах, для чего чины контроля производят внезапные ревизии касс. Наконец, учреждения контроля рассматривают отчетность различных ведомств с точки зрения законности и целесообразности совершаемых ими хозяйственных операций и производимых расходов. В конце года, следующего за отчетным, не позже ноября, Государственным контролем составляется на основании документальной проверки всех счетов общий годовой отчет об исполнении росписи, публикуемый затем во всеобщее сведение. Независимо от этого ежегодно составляется государственным контролером и представляется государю императору особый всеподданнейший отчет.

Во главе Государственного контроля стоит у нас государственный контролер со своим товарищем. Он председательствует в Совете Государственного контроля, на котором лежит высшее наблюдение за ходом ревизии в империи. Членами его состоят генерал-контролеры и особо назначенные высочайшей властью лица. Дела в Совете решаются по большинству голосов.

Центральными учреждениями Государственного контроля, кроме Совета, являются следующие департаменты:

1) Департамент военной и морской отчетности, на обязанности которого лежит проверка расходов Морского министерства во всей империи и ревизия расходов центральных учреждений Военное министерства, а равно рассмотрение сметных предположений обоих ведомств.

2) Департамент гражданской отчетности, поверяющий сметные предположения и расходы центральных учреждений всех остальных министерств.

3) Департамент железнодорожной отчетности, учрежденный для специального контроля за финансовыми оборотами железных дорог.

Во главе каждого из этих департаментов стоит генерал-контролер со своими помощниками.

Затем к числу центральных учреждений Государственного контроля относятся:

- 4) Центральная бухгалтерия,
- 5) Канцелярия,
- 6) Комиссия для проверки отчетности установлений самого Государственного контроля и

7) Комиссия для проверки годовых отчетов частных железных дорог, при которых не учреждено местного железнодорожного контроля.

Таким образом, на обязанности департаментов Государственного контроля, помимо участия в обсуждении смет, лежит контроль и ревизия главным образом центральных учреждений всех ведомств. Ревизия губернских и уездных учреждений производится местными контрольными палатами, а ревизии казенных железных дорог – особыми органами железнодорожного контроля. Ревизиям контрольных палат подлежат исполнительные действия финансовых касс и распорядительные действия заведующих кредитами учреждений. Рассматривая результаты ревизий в общих коллегиальных присутствиях, контрольные палаты делают постановления о начетах за обнаруженные неправильности и упущения, и притом в окончательной форме, если только против сделанных ими замечаний не возражают те учреждения, на чины которых сделаны начеты; в противном случае дело о начете переходит на решение Совета Государственного контроля, который и является высшим наблюдательным органом за контрольными палатами. Впрочем, в случае возникновения пререканий между Советом Государственного контроля и каким-либо министерством дела представляются на окончательное разрешение Правительствующего Сената, за которым, таким образом, сохранено значение высшего органа по наблюдению за правильным ходом всего государственного хозяйства.

Такова организация Государственного контроля, как она осуществлена у нас со времени реформы В.А. Татаринова. С тех пор контрольное дело стало у нас прочно на ноги, помогая всем ведомствам в искоренении злоупотреблений и хищений казенных сумм и содействуя Министерству финансов в осторожном и равномерном удовлетворении сметных требований остальных ведомств.

В настоящее время Государственному контролю подведомственны у нас доходы и расходы всех ведомств, кроме ведомства Министерства императорского двора и учреждений императрицы Марии; также изъяты из ведения Контроля расходы Святейшего Синода из специально принадлежащих ему средств. В Министерстве двора и уделов, в ведомстве учреждений императрицы Марии и при Святейшем Синоде имеются свои особые контрольные учреждения.

II. Значительные единовременные поступления от специальных капиталов, обращаемых в общие средства Государственного казначейства, или от продажи крупной государственной собственности.

III. Суммы, возвращаемые частными железнодорожными обществами из облигационных средств в погашение выданных из Государственного казначейства ссуд.

IV. Поступления от займов и подобных кредитных операций. До издания закона 1894 года к разделу чрезвычайных доходов относились у нас также и

поступления от военного вознаграждения, выплачиваемого России в возмещение издержек на прежние наши военные кампании; но по закону 1894 года военное вознаграждение отнесено к разделу обыкновенных доходов по отделу возмещения расходов государственного казначейства.

Переходя к государственным расходам, остановимся сначала на рассмотрении состава обыкновенных расходов, т. е. расходов на удовлетворение текущих потребностей государства. Потребности эти, как мы уже говорили, с течением времени имеют склонность видоизменяться и возрастая с большей или меньшей быстротой в зависимости от характера государственного управления страны и тех требований, которые предъявляются ее международной и внутренней политикой. Если, таким образом, характер государственных потребностей, виды и поводы их возникновения относятся к тем сторонам государственной жизни, которые изучаются наукой государственного права и государственной политики, то тем не менее общие размеры удовлетворения этих потребностей зависят от уровня платежных сил населения и от величины народного дохода, составляющих исходную посылку для науки государственного хозяйства. Для финансовой науки и практики представляется поэтому чрезвычайно важным правильное разделение государственных потребностей по степени их необходимости.

Безусловно необходимыми потребностями должны быть признаны, очевидно, те, без удовлетворения которых немислимо дальнейшее существование государства. Прежде всего сюда относятся расходы по содержанию верховной власти и ее органов. Без этих расходов не могло бы происходить проявление государственной власти, а следовательно, не было бы и самого государства. Поэтому с расходами этой категории, независимо от источников их покрытия, мы встречаемся всюду, где появляется какой-либо зародыш государственной организации. В состав издержек на содержание верховной власти относятся в настоящее время расходы по содержанию монарха, его семьи и двора, а также тех учреждений научного, художественного и благотворительного характера, которые монарх берет под непосредственное свое покровительство. Расходы эти на Западе носят название гражданского листа и определяются обыкновенно при самом восшествии монарха на престол. К числу расходов по содержанию верховной власти в государствах конституционных и республиканских относятся также издержки на содержание народных представителей и законодательных учреждений, разделяющих верховную власть с главой государства. В республиках сюда входит содержание президента.

У нас в России расходы по содержанию верховной власти сосредоточены в ведении Министерства императорского двора. Из средств Государственного казначейства производится содержание государыне императрице, государю наследнику, его супруге и детям государя до совершеннолетия их, а детям наследника до совершеннолетия или до брака. На счет Государственного казначейства относится также выдача приданого великим князям

и князьям императорской крови. Содержание детям наследника и младшим сыновьям и дочерям императора с совершеннолетия, всем прочим великим князьям и князьям императорской крови с их семействами, а также великим князьям и князьям императорской крови до замужества, производится из особых удельных доходов, получающихся с имуществ и капиталов, выделенных в уделе на содержание членов императорского дома по учреждению императорской фамилии 1797 года, изданному императором Павлом I. Доходы Удельного ведомства не входят в состав государственной росписи. Не вносятся в нее также доходы от принадлежащих лично государю императору разных имений и капиталов, находящихся в заведовании Кабинета его императорского величества. К числу расходов по содержанию верховной власти относятся у нас также расходы по императорской главной квартире, исчисляемые по смете Военного министерства. В смете Министерства императорского двора находятся также и расходы на содержание императорских театров с их училищами, Академии художеств, Археологической комиссии и Музея императора Александра III.

Органы государственного управления разделяются на органы высшего правительства и органы исполнительные, или подчиненного управления. Расходы по содержанию органов управления распадаются на две части: 1) издержки по содержанию собственно служебного персонала во время исполнения им своих обязанностей и 2) расходы по производству пенсий отставным чиновникам и их семействам в размерах, определяемых сроком службы служащих и величиной получавшегося ими содержания. Все эти расходы можно назвать расходами по государственному управлению в собственном смысле. В нашей государственной росписи расходы исчисляются не по предметам назначений, а по министерствам и главным управлениям, вследствие чего и расходы по государственному управлению содержатся в нескольких сметах. Особый отдел обыкновенных расходов посвящен лишь издержкам по содержанию высших государственных учреждений. Расходы по производству пенсий отнесены у нас целиком к смете Министерства финансов, составляя по росписи на 1901 год крупную цифру в 41,6 миллиона рублей.

Вторую крупную группу обыкновенных расходов составляют расходы на содержание вооруженных сил для защиты государственной территории от иноземных вторжений. Расходы этого рода возникают впервые в эпоху появления регулярных войск. В более же ранние эпохи, при существовании вассальных дружин феодальных владельцев, а у нас – при существовании поместной системы, расходы по содержанию вооруженных сил покрывались, так сказать, натуральным образом, через раздачу ленов и поместий. В настоящее время, в переживаемый нами период вооруженного мира, расходы на содержание вооруженных сил поглощают все большую и большую часть государственных бюджетов, ложась тяжелым, иногда едва выносимым, бременем на податные силы населения.

По нашей государственной росписи на 1901 год расходы Военного и Морского министерств исчислены в огромной цифре 418 млн рублей, что составляет свыше 25% всех обыкновенных государственных расходов, с включением и всех оборотных (к числу последних относятся, например, столь значительные цифры оборотных расходов, как 304 млн рублей по эксплуатации и усилению железных дорог, 148 млн рублей по расходам на казенную продажу питей и др.).

Огромный и постоянный рост расходов на государственную оборону вызывал неоднократные попытки хотя бы несколько оградить интересы Государственного казначейства посредством установления для Военного и Морского министерств так называемых нормальных предельных бюджетов. Сущность их заключается в том, что вперед, на известный ряд лет, определяются возможные размеры расходов этих ведомств, с одной стороны, с целью оградить финансовое ведомство от предъявления к нему неожиданных требований на крупные суммы, а с другой стороны – предоставить подлежащим ведомствам необходимые им средства, избавив их от неприятных ежегодных хлопот по бюджетным ассигнованиям. Кроме того, в пределах средств, определенных нормальным бюджетом, обыкновенно предоставляется ведомствам более свободное распоряжение кредитами, причем все могущие оказаться остатки также поступают в распоряжение ведомства, образуя его особые запасные фонды. Несмотря на то, что установление нормальных бюджетов противоречит основным требованиям бюджетного дела, выработанным долговременной практикой культурных государств, к этому средству приходится все-таки волей-неволей прибегать с целью хотя бы несколько гарантировать Государственное казначейство от неожиданных и крупных к нему притязаний. Но само собой разумеется, что и это единственное достоинство нормальных бюджетов совершенно отпадает при допущении наряду с ним сверхсметных ассигнований. У нас в России для военного и морского ведомств, начиная с графа Канкрин, неоднократно устанавливались нормальные бюджеты; таковые существуют для них и в настоящее время. Справедливость требует отметить, что история именно наших нормальных бюджетов представляет наиболее примеров сверхсметных ассигнований, столь противоречащих самой идее нормальных бюджетов и столь опасных для бюджетного равновесия.

За расходами на содержание армии и флота идут расходы противоположного характера, имеющие своей главной целью предупреждение вооруженных столкновений между государствами, именно расходы на содержание дипломатических представителей при иностранных державах. К числу важнейших расходов относятся также издержки по удовлетворению потребностей в суде и охране подданных внутри государства, т. е. расходы собственно на юстицию и полицию безопасности в тесном смысле. У нас расходы на дипломатическую часть сосредоточены всецело в Министерстве иностранных дел, а расходы на юстицию – главным образом в Министерстве юсти-

ции. К смете последнего министерства относятся также расходы на тюремную и арестантскую части, находившиеся раньше в заведовании Министерства внутренних дел. Расходы по полицейской части сосредоточиваются главным образом в смете Министерства внутренних дел, но часть этих расходов, именно расходы на содержание отдельного корпуса жандармов, значатся в смете Военного министерства.

Столь же неизбежной, а следовательно, и необходимой потребностью должно быть, наконец, признано правильное выполнение государством своих обязательств по заключенным им займам и другим операциям с характером государственного долга. Почти во всех современных странах государственная задолженность представляет крупные размеры, так что ежегодные платежи процентов и погашения по долгам поглощают повсюду значительную часть государственных бюджетов. Если мы обратимся к рассмотрению предметов, на которые были затрачены огромные суммы, полученные современными государствами посредством займов, то увидим, что большая часть их пошла на удовлетворение расходов, вызванных войнами и преобразованием вооружения и снаряжения военных и морских сил в соответствии с требованиями военной техники. По нашей государственной росписи платежи по займам составляют особый отдел обыкновенных расходов и на 1901 год исчислены в огромной цифре 274,9 млн рублей. В сумме этих платежей значатся как проценты, так и погашение. Впрочем, по одной статье этих платежей, именно по внутренним бессрочным займам, расходы на погашение составляют лишь ничтожную часть по сравнению с суммой, определенной на уплату процентов, а именно, по росписи на 1901 год по этой статье назначено на оплату процентов – 103,1 млн, а на погашение – всего около 0,2 млн рублей. Это происходит оттого, что по ренте, составляющей значительнейшую часть внутренних бессрочных займов, погашения не производится.

За покрытием всех этих наиболее необходимых расходов государству открывается возможность удовлетворения так называемых культурных потребностей населения. Таковы расходы на религиозные потребности и образование и расходы по содействию развитию производительных сил населения, куда входят издержки по попечению о народном здравии и общественном призрении, расходы на пути и средства сообщения (железные и грунтовые дороги, водяные пути, почта, телеграф и телефоны) и расходы по содействию всем отраслям народной промышленности (производство мелиорации, организация кредита, выдача премий, устройство выставок и тому подобные расходы, входящие в общий состав полиции благосостояния). Высокая полезность расходов, относящихся к этой категории, не может, конечно, подлежать ни малейшему сомнению. Однако бюджеты современных государств в состоянии уделять на эти культурные потребности лишь весьма незначительную долю расходов по сравнению с издержками на основные потребности государств. Правда, в этом отношении на помощь государству приходят местные самоуправления, повсюду уделяющие известную часть своих средств

на удовлетворение указанных культурных потребностей. Но так как средства местных самоуправлений почти во всех государствах, за исключением Англии и Пруссии, сравнительно незначительны, то и общий итог расходов на культурные потребности из государственных и местных ресурсов оказывается повсюду весьма недостаточным. По нашей государственной росписи большинство упомянутых культурных назначений приходится на сметы ведомств; Святейшего Синода, министерств народного просвещения, торговли и промышленности, земледелия и государственных имуществ, путей сообщения, внутренних дел (врачебная и почтовая части и содержание духовенства иностранных исповеданий) и Главного управления государственного коннозаводства. Но и по всем остальным ведомствам производятся сравнительно небольшие расходы, имеющие чисто культурное значение, как, например, расходы на учебную часть, на выдачу премий и пособий из государственных сумм частным учреждениям разнообразного культурного характера и т.п. Таковы главные категории обыкновенных расходов, т. е. расходов «текущего» управления. При правильном ведении государственного хозяйства все эти расходы должны целиком покрываться из обыкновенных же доходов. Но это оказывается возможным в большинстве случаев лишь при том условии, если из бюджета обыкновенных расходов будут изъяты все капитальные затраты на предприятия, носящие долговременный характер, каковы, например, расходы по сооружению новых железных дорог или выкупу уже существующих от частных обществ, а равно крупные экстраординарные расходы, вызываемые внезапно наступающими чрезвычайными обстоятельствами – войнами, неурожаями, эпидемиями и т.п. Такого рода расходы принято поэтому выделять в особую группу чрезвычайных расходов, покрытие которых может совершаться как на счет избытков по бюджету обыкновенных доходов над таковыми же расходами, так и на особые, чрезвычайные поступления – в наше время главным образом от займов.

В нашей государственной росписи в отдел чрезвычайных расходов включены:

I. Расходы по сооружению новых железных дорог.

II. Расходы на изготовление и приобретение в чрезвычайных размерах подвижного состава и железнодорожных принадлежностей для казенных дорог, находящихся в эксплуатации, и подобные же расходы для дорог, которые строятся казной.

III. Издержки, вызываемые войной, военными экспедициями и вообще народными бедствиями, каковы неурожай, эпидемии и т. п.

IV. Расходы по досрочной уплате капитала по государственным займам, вне текущего, условиями займа определенного, погашения их.

V. Расходы по уплате капитализированной стоимости приобретаемых в казну от частных лиц или установлений крупной собственности и иных источников дохода.

Переходя к вопросу, какие именно предметы общегосударственного значения могут быть предоставлены в ведение органов общественного самоуправления, следует заметить, что на пределы компетенции местных союзов существуют разные взгляды. Не входя в рассмотрение политических мотивов, расширяющих или суживающих пределы самоуправления и относящихся к области государственного права, можно высказать несколько соображений собственно о финансовых основаниях участия местных союзов в удовлетворении общественных потребностей.

Вопрос о компетенции местных общественных союзов с финансовой точки зрения сводится к вопросу, какие потребности должны быть удовлетворяемы за счет общегосударственных средств и какие за счет средств местных союзов, другими словами, на каких основаниях должно быть построено распределение расходов между государством и органами местного самоуправления. Распределение это прежде всего должно, конечно, удовлетворять требованиям равномерности обложения. Давно уже было замечено, что местное покрытие общегосударственных расходов иногда ведет к неравномерному, т. е. несогласному с платежной способностью населения, распределению их в пределах государственной территории, между тем как покрытие их из общегосударственных средств дает возможность разлагать их более равномерно на все население, насколько эта равномерность осуществляется в общей системе обложения. В самом деле, если бы каждая община или каждое земство должно было покрывать из своих средств расходы по содержанию и устройству тех общественных учреждений и сооружений, которые находятся в их пределах, то платежи отдельных общин или земств особенно тяжело ложились бы на более бедные территориальные единицы, в то время как более богатые не испытывали бы обременения. Платежные силы каждого из местных союзов определяются численностью его населения и степенью благосостояния жителей; сумма же расходов, необходимых для удовлетворения потребностей, лишь отчасти зависит от этих факторов, но в то же время находится в зависимости и от других условий. Так, например, расходы на сооружение и содержание путей сообщения зависят от обширности территории данного союза, от физических свойств поверхности и т. п. Затем, равномерное удовлетворение общественных нужд по всем частям государства становится невозможным, если самое удовлетворение ставится в зависимость от размеров местных средств. При таких условиях многие наиболее насущные потребности останутся вовсе без удовлетворения или будут удовлетворены очень слабо в бедных и малокультурных местностях. В то время как города с обширной торговлей, разнообразными промыслами и массой владельцев ценных имуществ, чиновников и лиц либеральных профессий в состоянии найти средства для удовлетворения даже второстепенных сторон местного благоустройства, малоземельные сельские общины должны будут оставаться без удовлетворения наиболее важных нужд общественной жизни

(школ, больниц и т.д.). Таким образом, для достижения более равномерного распределения тягостей между отдельными частями государства и столь же равномерного удовлетворения главнейших общественных потребностей необходимо известную часть расходов общего благоустройства покрывать из общегосударственных средств.

Указанное соображение не умаляет, однако, значения местного финансового хозяйства. Основания, по которым желательно привлекать местные союзы к участию в заботах о местных нуждах и к изысканию для этой цели средств, остаются все-таки в силе. Как бы хорошо ни была организована центральная власть, при сложности и обширности своих задач она все-таки не может не знать всех местных нужд, не изыскивать наилучшим и наискорейшим образом средств и способов и для их удовлетворения. Только местные деятели в состоянии основательно знать все условия, интересы и нужды местной жизни и изыскать необходимые средства. Поэтому признается серьезное значение для народного хозяйства за финансовой организацией местных территориальных союзов, и задача государственной и финансовой наук заключается в выработке оснований для плодотворного сотрудничества государства и местных союзов и правильного распределения между ними бремени удовлетворения общественных нужд.

Установление границ ведомства хозяйства местных общественных союзов, как мы уже сказали, принадлежит государственной власти и производится как определением круга предметов, лежащих на попечении органов самоуправления, так и определением источников доходов общественных союзов и норм местного обложения.

В зависимости от исторических и местных условий ведению органам самоуправления подлежат разнообразные отрасли местного управления, причем с ростом культурных потребностей населения число этих отраслей увеличивается. В общем, круг предметов, предоставляемых попечению местного самоуправления, может быть сведен к следующим отделам: 1) заботы о поддержании общественного порядка и безопасности (сюда относятся содержание полиции, мировой юстиции, арестных домов и т.п.), 2) заботы о внешнем благоустройстве (сюда входит устройство мостовых, водоснабжение, освещение, мосты и переправы, канализация, вывоз нечистот, содержание кладбищ и т.п.), 3) заботы об общем благосостоянии (сюда принадлежит устройство рынков, дорог, средств сообщения – городские трамваи и железные дороги, призрение бедных и нищих, доставление дешевых квартир и кредита – городские ломбарды – бедным классам населения и т.п.), 4) попечение о народном здравии (т.е. устройство больниц, амбулаторных лечебниц, родильных приютов, аптек, борьба с заразными болезнями, санитарный надзор за пищевыми продуктами и т.п.) и 5) заботы о духовных потребностях (сюда относится устройство школ, библиотек, читален, музеев, народных театров и развлечений и др.).

Чем шире круг предметов, находящихся в ведении самоуправления, тем разнообразнее и значительнее должны быть и источники доходов, предоставленных в его распоряжение. В общем, органы самоуправления имеют в своем распоряжении те же категории доходных источников, что и государство, а именно: 1) доходы частно-хозяйственного характера от общественных имуществ, промыслов и т.п.; 2) сборы за пользование местными учреждениями (т.е. местные пошлины); 3) специальные налоги (прямые и косвенные), устанавливаемые в пользу местных союзов; 4) чрезвычайные ресурсы, каковыми являются продажа общественных имуществ, займы и пособия от государственного казначейства; наконец, 5) некоторые нужды могут быть удовлетворяемы посредством натуральных повинностей (например, исправление дорог, мостовых и др.).

Из названных здесь пяти категорий источников доходов главное значение имеют доходы от общественных имуществ и промыслов и местные налоги.

Что касается доходов от общественных имуществ, то это самый древний источник общинного хозяйства, занимающий и поныне важное место в местном общественном хозяйстве. Несмотря на значительные отчуждения общественных имуществ частным лицам, многие городские и сельские общины и в наше время владеют обширными и ценными недвижимостями в виде пахотных земель, лесов, лугов, дворовых мест и зданий. Доходы, извлекаемые обыкновенно отдачей в аренду недвижимостей, составляют значительную статью бюджета большинства городов. Что касается промысловых предприятий общественных союзов (каковы, например, городские трамваи, ломбарды, газовые заводы, водопроводы и т. п.), то главной их целью служит не столько извлечение доходов, сколько наилучшее удовлетворение соответственных потребностей населения. Лишь избытки, остающиеся от эксплуатации общественных промыслов, заносятся в местные бюджеты.

За редкими исключениями преобладающее место, однако, в бюджете общественных союзов занимают налоги. Система местных налогов в общем соответствует системе государственных налогов с той разницей, что в местном обложении прямым налогам отдается безусловное преимущество. Основания к этому следующие. Во-первых, косвенные налоги требуют очень дорогой и сложной организации взимания, что особенно невыгодно в пределах небольшого района действия местных союзов. Во-вторых, местным органам самоуправления к более узкой сфере их деятельности значительно легче произвести оценку имущественной состоятельности и платежной способности отдельных лиц, чем органам центральной власти на протяжении всего государства. Лишь в виде исключения в некоторых странах (например, во Франции) сохранились косвенные налоги при ввозе товаров в черту города, так называемые привратные акцизы (*octrois*). Крупный недостаток привратных акцизов – это необходимость устройства внутренних застав и таможен, стесняющих передвижение товаров.

Наиболее распространенным объектом местных прямых налогов служит земля и в городах дома. Объясняется это тем, что владение землей или домом является наиболее заметным признаком принадлежности к местному союзу и большей или меньшей состоятельности и платежеспособности данного лица. Затем вторым объектом прямого местного обложения является торгово-промышленная деятельность. Сборы с торговли и промыслов представляют собой также видную статью, в особенности в городских бюджетах. Наконец, в состав местных сборов входят разного рода налоги на предметы роскоши (например, на экипажи, велосипеды и т.п.).

Что касается участия государства в местных расходах, то оно бывает тройкого рода. Во-первых, государственная власть может назначать специальные и временные пособия из средств государственного казначейства на удовлетворение определенной местной потребности. Во-вторых, государственная власть может ассигновать ежегодное пособие на усиление средств местных общественных союзов, причем или точно указываются предметы и размеры расходов, или это предоставляется усмотрению местных органов самоуправления. В-третьих, наконец, государственная власть может передавать в распоряжение органов самоуправления источники дохода, которые прежде находились в ведении государства.

Что касается систем местного обложения, то их можно свести к двум основным типам: 1) системе самостоятельных местных налогов и 2) системе дополнительных сборов к государственным налогам.

В системах самостоятельного местного обложения на первом плане стоят прямые налоги. Типичной страной прямого местного обложения является Англия, где местное обложение составляется из ряда прямых сборов, взимаемых главным образом с владельцев и арендаторов недвижимой собственности. Сборы взимаются отдельно по приходам и графствам и отдельно в городах. Главнейший приходский сбор – это налог в пользу бедных, дающий около 3/4 всего приходского бюджета и большей частью расходуемый на предметы, не имеющие ничего общего с призрением бедных; затем имеются отдельные сборы на содержание дорог, стражи, освещение, на санитарные цели, сельскохозяйственные цели, на содержание церквей и многое другое.

К типу самостоятельного местного обложения принадлежат также местные налоги в Пруссии, где в 1893 году правительство передало местным общественным союзам прежние государственные налоги с недвижимостей и промыслов.

Система добавочного местного обложения получила применение во Франции.

Во Франции вся государственная территория делится на четыре административных подразделения: департаменты, округа, кантоны и общины – как городские, так и сельские. Из указанных групп только департаменты и общины обладают правами юридических лиц, могут владеть собственным иму-

ществом, защищают свои интересы на суде и имеют свое особое финансовое хозяйство.

В ряду доходов, которыми пользуются департаменты и общины, особенное значение имеют так называемые добавочные сантимы (*centimes additionnels*), т. е. дополнительный сбор к казенным прямым налогам (поземельному, личному с поквартирным, подомовому и налогу с окон и дверей, промышленному); сбор этот исчисляется в сантимах на каждый франк основного казенного оклада разных видов прямых налогов. Основной оклад, будучи для первых трех упомянутых выше прямых налогов неизменным, служит основанием также для исчисления добавочных сантимов и в пользу казны, если в этом оказывается необходимость по бюджетным соображениям.

Добавочные сантимы, предназначенные для покрытия как обыкновенных, так и чрезвычайных департаментских расходов, не должны превышать в общей сложности 55 сантимов на 1 франк основного казенного оклада; предельные нормы добавочных сантимов, взимаемых с каждого отдельного оклада казенных налогов, установлены законом; высший предел добавочного обложения выносит лишь поземельный налог. Добавочные сантимы составляют около $\frac{3}{4}$ всех ресурсов департаментского управления. Остальную четверть составляют пособия от казны и общин. Главнейшими статьями департаментских расходов являются: пути сообщения (в особенности проселочные дороги) и общественное призрение (в особенности содержание домов для умалишенных, воспитательных домов и детских приютов). Кроме того, значительная сумма затрачивается на погашение займов и уплату по ним процентов; займы эти делаются в видах удовлетворения чрезвычайных потребностей, для каковой цели служат также и специально разрешаемые законом чрезвычайные добавочные сантимы.

Гораздо меньшее значение имеют добавочные сантимы в доходной смете общин, где они составляют несколько более $\frac{1}{3}$ всех доходных поступлений. В ряду этих поступлений первое место принадлежит привратным акцизам, финансовое значение которых уменьшается сообразно уменьшению численности населения общин: для больших городов привратные акцизы составляют от 40 до 45% общей суммы доходов; в общем они не превышают, однако, $\frac{1}{4}$ обыкновенного доходного бюджета. Далее значительные доходы извлекают общины от принадлежащих им недвижимых имуществ (земель, лесов, статей оброчных и т. п.). Наконец, в деле содержания и устройства проселочных дорог различных наименований один из наиболее важных ресурсов общины составляет плата взамен натуральной дорожной повинности. Обязательными расходами общин являются: содержание и ремонт обширных зданий и общинных канцелярий списков гражданского состояния, взимание налогов, общинная полиция, мировая юстиция, пенсии, народное образование, общественное призрение, потребности культа, проселочные дороги и т. д.

В отличие от других государств, где местное финансовое хозяйство занимает обособленное от государственного бюджета положение, во Франции доходы и расходы департаментов, а отчасти и общин, входят в государственный бюджет как особое к нему прибавление под названием бюджета специальных фондов. Бюджет этот распределяется по сметам отдельных министерств и обнимает совокупность обыкновенных и чрезвычайных расходов и доходов департаментов и те доходы общин, которые поступают в государственное казначейство, т. е. все общинные добавочные сантимы. Департаментские доходы сливаются сполна в государственном казначействе с государственными суммами; расходы из них производятся на одинаковых основаниях с государственными расходами; порядок контроля над расходом государственных и департаментских сумм один и тот же. Доходные поступления общин значатся в бюджете специальных сумм как специальные доходы, подлежащие возврату общинам; расходование их происходит независимо от центральной власти.

У нас местное обложение построено на смешанной системе: с одной стороны, действуют особые земские и городские сборы с недвижимых имуществ, с другой – взимаются добавочные сборы к государственному промысловому налогу.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Витте Сергей Юльевич (1849–1915) – государственный деятель, финансист, дипломат. Окончил физико-математический факультет Новороссийского университета в Одессе. Работал в канцелярии новороссийского и бессарабского ген.-губернатора, затем перешел в акционерное общество Юго-Западных жел. дорог, дослужился до должности управляющего всеми дорогами этого общества (1886). Был приглашен в Санкт-Петербург на государственную службу. Авторитет Витте как специалиста привлек внимание тогдашнего министра финансов. В 1890 г. он был назначен директором департамента Министерства финансов, в 1891 г. введен представителем от Министерства финансов в совет Министерства путей сообщения. В 1892 г. был приглашен императором Александром III сначала на пост министра путей сообщения, а спустя полгода – на должность министра финансов Российской империи. За одиннадцать лет руководства финансами страны Витте удалось значительно увеличить государственный бюджет (более чем в два раза) и заложить основы промышленного подъема 90-х гг. XIX в. По его инициативе в 1894 г. вводится казенная винная монополия, а в 1897 г. – золотое денежное обращение. Витте был сторонником вмешательства государственной власти в экономику для ускорения развития промышленности и хозяйства страны в целом. Особое внимание он уделял железнодорожному строительству (ж/д сеть России увеличилась на 27 тыс. км, была сооружена Транссибирская магистраль). В 1903 г. вступил в обязанности председателя Комитета министров (эта должность не имела тогда существенного значения в управлении государством). Летом 1905 г. он был послан в Портсмут для заключения мирного договора с Японией. За успешное выполнение этого поручения Витте получил титул графа. В дни октябрьской стачки 1905 г., когда по-

ложение самодержавия было критическим, Витте стал председателем Совета министров. Автор Манифеста 17 октября 1905 г., разработал основные положения столыпинской аграрной реформы. Когда острота ситуации спала, он был направлен на работу в Государственный совет. Фактически это означало его отстранение от активной государственной деятельности. Опала Витте длилась вплоть до его смерти (1915 г.).

- (2) С преобразованием Государственного совета и с учреждением Государственной думы произошли в сфере законодательства и управления соответствующие изменения.
- (3) С учреждением в 1905 г. Министерства торговли и промышленности ведение делами торговли и промышленности перешло к этому министерству.

**THE SCRIPTS ABOUT NATIONAL ECONOMY
FOR HIS IMPERIAL HIGHNESS PRINCE MICHAEL ALEKSANROVICH
IN 1900–1902**

S.Yu. Vitte